

Význam Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, jeho povaha a interakcia s národným právnym poriadkom

(20. výročie Ústavného súdu SR v Košiciach, 9. apríl 2013)

JUDr. Ján Šikuta, Ph.D.¹

sudca

Európsky súd pre ľudské práva, Štrasburg

Diskusia o tom, či Dohovor obsahuje v sebe aj záväzok prevziať jeho ustanovenia do domáceho práva tradične vychádzajú z predpokladu, že Dohovor je medzinárodnou zmluvou uzavretou podľa medzinárodného práva. Z toho vyplýva, že minimálne na medzinárodnej úrovni, Dohovor má prednosť pred domácim právom. Žiaden štát sa nemôže vyhnúť záväzkom, ktoré preň vyplývajú z Dohovoru s odkazom na domáce právo.²

Na rozdiel od Univerzálnej deklarácie OSN ľudských práv z roku 1948, Dohovor predstavuje viac než len „spoločne dosiahnutý štandard.“³ Dohovor ukladá zmluvným štátom balík právnych princípov, s ktorými sa musia tieto štáty zosúladiť. Zosúladenie s týmto právom je zabezpečené použitím vykonávacej mašinerie Dohovoru. Hoci Dohovor predstavuje integrálnu časť domáceho práva v mnohých zmluvných štátoch, nie je podstatné, či podľa národného právneho systému ustanovenia Dohovoru by mali mať prednosť *vis a vis* k domácej legislatíve, pretože systém implementácie spadá výlučne mimo rámec domáceho práva so zjavnou výnimkou, vzťahujúcou sa na pravidlo vyčerpania domácich opravných prostriedkov.⁴ Základnou funkciou tejto mašinerie, keď vec príde pred štrasburské orgány, primárne preskúmanie a určenie, či

¹ Autor je sudcom ESLP a názory uvedené v príspevku sú jeho osobnými

² Pozri článok 27 Viedenského dohovoru o práve medzinárodných zmlúv z roku 1969, rovnako ako aj mnohé rozsudky Stáleho medzinárodného súdneho dvora a Medzinárodného súdneho dvora, napr. prípad *Wimbledon (1923)*, *P.C.I.J. Series A No. 1, 19*, alebo prípad *Nottebohm, I.C.J. Reports 1955, 4 (20-1)*.

³ Drzemczewski, Z. Andrew: *European Human Rights Convention in Domestic Law, A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1983, str. 22

⁴ Cancado Trindade, A.A.: *Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts, The Rule of the Exhaustion of Local remedies in International Law*, Cambridge University Press, 1982, str. 333 - 70

domáci právny poriadok taký aký je, je v súlade s ustanoveniami Dohovoru. Teda hoci Dohovor je konštruovaný podľa práva medzinárodných zmlúv, právo Dohovoru prekračuje tradičné hranice pomyslené medzi medzinárodným a domácim právom, môže sa teda povedať, že je *sui generis*.

Tento fenomén je možné vysvetliť aj nasledovne: právo Dohovoru nie je ani domáce ani medzinárodné právo, hoci v sebe obsahuje oba prvky. Na jednej strane toto právo aplikuje Súd ako aj Výbor ministrov Rady Európy, ale na strane druhej ho aplikujú aj domáce súdy.⁵ Navyiac právo Dohovoru nevytvára záväzky len pre štáty, ale aj práva pre jednotlivcov, ktorí sa môžu domáhať ich výkonu. Hoci Dohovor neobsahuje procesné ustanovenia, ktorými by sa zjednotila a zosúladila jeho interpretácia orgánmi jednotlivých systémov, tieto orgány môžu dokázať a aj dokázali v obmedzenom rozsahu toto zabezpečiť.⁶

Implementácia medzinárodného práva v domácom právnom systéme je klasickým, často diskutovaným predmetom teórie práva a medzinárodného práva, spájaným s teóriami monizmu a dualizmu.⁷ Tu je potrebné rozlišovať dve rôzne situácie. V štátoch s monistickou tradíciou, práva a slobody zaručené medzinárodnou zmluvou môžu byť domácimi súdmi aplikované priamo hneď po jej ratifikácii, zatiaľ čo v štátoch uprednostňujúcich dualistický systém, normy medzinárodnej zmluvy, aby boli aplikovateľné v domácom práve, musia byť „transformované“ alebo „prijaté“. Aj tu však vzniká často diskutovaná otázka, či medzinárodné zmluvy môžu byť prevzaté do domáceho práva bez toho, aby stratili svoj charakter medzinárodného práva, čo by mohlo mať svoje dôsledky pre ich interpretáciu.⁸

Tento rozdiel však, s ohľadom na vnútornú aplikáciu práv a slobôd uvedených v Dohovore, sa nezdá byť rozhodujúci. Bez ohľadu na to, či daný štát uplatňuje monistickú alebo dualistickú tradíciu, aby ustanovenia Dohovoru mali priamy účinok v domácom právnom systéme, sa zvyčajne vyžaduje parlamentný právny akt. Takýmto aktom môže byť buď akt ratifikácie, resp. zákon schvaľujúci medzinárodnú

⁵ Robertson, A.H.: "The Relationship between the European Convention on Human Rights and International Law in General", in *European Criminal Law (Colloques Europeens, 1970)*, str. 3 - 12

⁶ Drzemczewski, Z. Andrew: *European Human Rights Convention in Domestic Law, A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, 1983, str. 23

⁷ Pozri Brownlie, I.: *Principles of Public International Law*, 1990, 32-5

⁸ Polakiewicz, J.: *The Status of the Convention in National Law*, Oxford University Press, 2001, str. 32

zmluvu a oprávňujúci ratifikáciu, alebo samostatný vykonávajúci právny akt, ako je tomu najmä v krajinách s tradíciou common law.

V súčasnosti, klasifikácia „dualizmu“ a „monizmu“ je väčšinou označovaná ako už nemoderná. Široké uplatnenie „kompromisných“ implementačných metód ako inkorporácia, adopcia, transformácia, odkaz, procesy smerujúce k ústavnej regulácii právnych účinkov medzinárodných noriem, možnosť súdnicstva aplikovať v rozhodovacej praxi pramene rôznych právnych doktrín, ktoré umožňujú široké použitie medzinárodných noriem hoci aj bez toho, aby tieto mali formálny status noriem domáceho práva, stále rastúca rôznosť „medzinárodných noriem“ – toto všetko prispieva k tomu, že tradičné delenie na „monistický“ či „dualistický“ charakter, postupne stráca platnosť pre právne vyhodnotenie konkrétneho postavenia rôznych medzinárodných noriem v ústavných a právnych systémoch danej krajiny.⁹

Postavenie a úloha medzinárodných ľudsko-právnych noriem môže byť v konkrétnom prípade veľmi silná, a to aj v krajinách, kde „dualistická“ povaha ústavného zriadenia by mohla sa zdať na prvý pohľad, že vytvára prekážky pre účinnú implementáciu medzinárodného práva. Ako príklad je možné uviesť nórsky a islandský najvyšší súd, ktoré ešte pred formálnou inkorporáciou ukázali, že sú schopné a majú vôľu dať aj fakticky prednosť ustanoveniam medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv pred domácim právom.¹⁰ V súlade s princípom právnej istoty ďalekosiahle interpretácie sa stávajú legitímnymi pre nespochybniteľnú váhu ľudských práv a cez súdne správne a starostlivé zdôvodnenie súdom.¹¹

Alternatívou k predchádzajúcemu prístupu je viac „aktivistický“ prístup „liberálnejšie“ orientovaných národných sudcov, podľa názoru ktorých je úlohou aj pre národného sudcu rozvíjať medzinárodné právo ľudských práv a dávať nové odpovede na nové otázky. Pre tento kreatívny prístup je jasnou výhodou, že medzinárodné právo ľudských práv má pluralistický charakter: nie je tu len jeden ľudsko-právny dohovor, ale celý súbor medzinárodných zmlúv vytvorený rôznymi

⁹ Scheinin, M.: International Human Rights in National Law, in “Hanski, Raija, Suksi, Markku: An Introduction to the International Protection of Human Rights, Institute for Human Rights, Abo Akademi University Turku, 1997, str. 344

¹⁰ Rozsudky Najvyššieho súdu Nórska, uvedené v Norsk Retstidende, 1984, str. 1174, a 1994, str. 610, ako aj nariadenie Najvyššieho súdu Islandu č. 1992.174

¹¹ Scheinin, M.: dtto, str. 347

medzinárodnými organizáciami, pokrývajúci mnoho situácií, ktoré by inak neboli pokryté ochranou len jedného dohovoru.

„Monizmus“ je často spájaný s ústavne deklarovanou zásadou prednosti medzinárodných zmlúv.¹² V krajinách, kde inkorporácia sa používa pre implementáciu medzinárodných zmlúv o ľudských právach, toto obvykle sa uskutoční cez obyčajný zákon, ktorý prijme parlament. Aj keď v jednotlivých štátoch môžu existovať ustanovenia ústavy, ktoré tento obraz upravujú¹³, východiskový bod pre súdy je skutočnosť, že medzinárodné zmluvy inkorporované zákonom parlamentu majú rovnaké hierarchické postavenie ako iné všeobecné zákony. Takže nová legislatíva predstavuje potencionálne ohrozenie aplikovateľnosti ľudsko-právnych zmlúv. V súlade so zásadou *lex posterior*, novší parlamentný zákon sa zdá, že bude mať prednosť pred ustanoveniami medzinárodných zmlúv, ktoré boli prijaté skôr.

V mnohých krajinách podmienkou pre priamu aplikovateľnosť medzinárodných zmlúv, týkajúcich sa ľudských práv je, aby ustanovenie zmluvy „bolo dostatočne jasné a nespochybniteľné“. V tomto smere argumentácia vychádza z doktríny „samovykonateľných zmlúv“, ktorá pochádza z ústavného práva Spojených štátov.¹⁴ Táto doktrína môže vážne oslabiť domáce postavenie medzinárodných noriem ľudských práv, keďže zjednodušuje bohatú rôznorodosť právnych záležitostí pri aplikovaní medzinárodného práva na „všetko alebo nič“ otázky: má ustanovenie medzinárodnej zmluvy úplnú a priamu aplikovateľnosť, alebo je jednoducho pre sudcu irelevantné? Predstava, že právne normy môžu byť aplikovateľné viacerými spôsobmi a vo viacerých stupňoch, vrátane ich účinku na interpretáciu iných noriem, relativizuje koncept „priamej aplikability“ a ukazuje, že kategorické rozlišovanie medzi „samo vykonateľnosťou“ a „nie samo vykonateľnosťou“ ustanovení

¹² Vid' napr. články 93 a 94 Ústavy Holandského kráľovstva (1983)

¹³ Článok 28 Ústavy Grécka (1975) ukazuje, že prednosť medzinárodného práva môže byť sprevádzaná zásadne dualistickým prístupom vyžadujúcim inkorporáciu prostredníctvom legislatívneho opatrenia

¹⁴ Buergenthal, T.: "Self-Executing and Non Self-Executing Treaties in National and international Law", *Recueil des Cours*, Vol. 235 (1992-IV), str. 303 – 400

medzinárodnej zmluvy je nemožné.¹⁵ Zdá sa ale, že extrémny výklad tejto doktríny nemá podporu v krajinách Európy.¹⁶

Krajné verzie doktríny „samo vykonateľných zmlúv“ majú snahu limitovať aplikovateľnosť medzinárodných ľudských práv na národnej úrovni len na tradičný „základ“ práv, ktoré majú dlhú konceptuálnu a justičnú tradíciu v národných jurisdikciách. Pre mnohých bude „sloboda prejavu“ jasným a precíznym právnym jazykom, ale „právo na sociálnu pomoc“ naopak niečo, čo nie je veľmi jasné. Vo všeobecnosti je možné povedať, že „tradičné“ občianske a politické práva súdy uplatňujú častejšie ako hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Napriek tomu však je potrebné mať na pamäti, že neexistujú ani logické ani právne prekážky, aby hospodárske, sociálne a kultúrne práva sa stali aplikovateľnými na domácej úrovni. Rozdiel priamej aplikovateľnosti občianskych a sociálnych práv je len v ich stupni aplikovateľnosti, nie v kategorickej neaplikovateľnosti v prípade sociálnych práv.¹⁷

Právne relevantným môže byť aj „soft law“, čoho dôkazom je príklad Nórska, kde medzinárodné zmluvy, týkajúce sa ľudských práv, a to aj bez formálneho postavenia v domácom právnom systéme, majú značný vplyv na aplikáciu domáceho práva. Vo Fínsku, ale aj niektorých ďalších krajinách Európy, môžeme nájsť rozhodnutia súdov, v ktorých sa citujú princípy ľudských práv, zakotvené v rôznych dokumentoch Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, ktoré mali vplyv na výsledok a právne zdôvodnenie. Špeciálnym prípadom je Všeobecná deklarácia ľudských práv OSN (1948), ktorá je často citovaná súdmi ako súčasť medzinárodného obyčajového práva.

Horizontálny efekt (Drittwirkung) a pozitívny záväzok štátu sú dve pravidlá, ktoré indikujú, prečo prístup založený na úvahách o formálnom postavení medzinárodných noriem v domácom práve je veľmi limitovaný. Ak štát je spokojný s tým, že

¹⁵ Scheinin, M.: „Direct Applicability of Economic, Social and Cultural Rights: A Critique of the Doctrine of Self-Executing Treaties“, str. 73-87, v Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause and Allan Rosas (eds), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, Turku, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 1994

¹⁶ Prípady The Portalon z 1968 *Nederlands Tijdschrift voor International Recht*, Vol 6 (1969), str. 97-98

¹⁷ Scheinin, M.: *Economic and Social Rights as Human Rights*, str. 41-62 v Asbjorn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995

medzinárodné zmluvy o ľudských právach formálne tvoria časť domáceho práva a tieto sú aplikovateľné domácimi súdmi, medzinárodná štruktúra ľudských práv bude premietnutá aj do domáceho práva: jednotlivci budú z toho benefitovať a štát poniesie záväzky. Ak ale ľudské práva sú zviazané ako systém základných hodnôt, potom je treba dospieť k záveru, že medzinárodné právo ľudských práv musí rovnako ovplyvniť aj celú spoločnosť vo všeobecnosti. Je na domácich zákonodarcoch, aby zabezpečili rešpekt a dodržiavanie ľudských práv medzi jednotlivcami, a rovnako to platí pre zabezpečenie pozitívnych záväzkov, ktoré pre štáty vyplývajú z medzinárodných zmlúv.

Mnohé súčasné ústavné reformy v strednej a východnej Európe, ale rovnako aj niektoré ústavné dodatky v krajinách západnej Európy, predstavujú vo svojej podstate transformáciu na ústavnej úrovni k už existujúcim medzinárodným zmluvám o ľudských právach. Autori návrhov ústavných zmien v značnej miere používajú Dohovor a ďalšie zmluvy o ľudských právach ako štartovací bod ich práce. Takýto stav rozvoja prispieva k harmonizácii medzinárodno-právnej a ústavnej ochrany základných práv. Nepochybne jednou dimenziou tejto harmonizácie je aj rastúca úloha a význam medzinárodných noriem ľudských práv pri interpretácii ustanovení a článkov domácich ústav.